

Rajavartiolaitoksen esikunta
Raja- ja meriosasto

04.10.2021

Eduskunnan hallintovaliokunta

Eduskunnan hallintovaliokunnan pyyntö 24.9.2021: VNS 4/2021 vp Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

1 Yleistä

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien Valtioneuvoston selontekoa sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp). Tässä asiakirjassa esitetään Rajavartiolaitoksen asiantuntijalausunto.

2 Turvallisuusviranomaisten yhteistyö ja johtovastuiden selkeys

Turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö on sujuvaa. Yhteistoiminnan harjoittelu on tiivistynyt ja harjoitusten aiheet on valittu uhkakuvien mukaan. Hyvä yhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluiden tuottamisessa on jatkunut. Harva-alueilla läsnä olevan Rajavartiolaitoksen mahdollisuudet tukea muita viranomaisia ovat tällä hetkellä ja nykyisillä suoritus kyvyillä kunnossa. Mahdollisuudet heikkenevät, ellei vanhenevaa vartiolaiva- ja valvontalentokalustoa saada korvattua. Rajavartiolainsäädännön kehittäminen on parantanut viranomaisyhteistyön mahdollisuuksia. Yhteistyöllä ei kuitenkaan voida ratkaista viranomaisten resurssipuutteita.

Yhteistyö Puolustusvoimien kanssa on päivittäistä ja toimivaa. Rajavartiolaitoksen yhteistyö sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa on korostunut pandemian hallinnassa. Lääkärihelikopteritoiminnan valtio-omisteisuus mahdollistaa yhteistyön kehittämisen mm. koulutus- ja tukeutumisjärjestelyjen suhteen.

Meripelastustoimessa yhteistyö on hyvällä tasolla. Monialaisiin merionnettomuuksiin varautumisen yhteistoimintasuunnitelma on ajan tasalla. Uusi meripelastuksen johtamisen tietojärjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2021.

Rajavartiolaitoksella, merivoimilla ja pelastustoimella on hyvä yhteistyö merellisten ympäristövahinkojen torjunnassa. Öljysuojarahaston toiminnan lakatessa selaisenaan tulee budjettirahoituksella huolehtia valtiollisten toimijoiden torjuntakyvyn pitkäjänteisestä ylläpidosta ja kehittämisestä.

Viranomaisten johtovastuut pääosin ovat selkeät. Keskeiset viranomaiset ovat harjaantuneet toimimaan yhdessä ja yhteensovittamaan toimintansa. Suomen kriisijohtamismallista näyttäisivät kuitenkin puuttuvan jäntevät keskus- ja aluetason johtamisrakenteet, jotka mahdollistavat monialaisissa ja nopeissa kriiseissä tehokkaan johtamisen ja toiminnan yhteensovittamisen. Tämä asia tulisi tarkastella viimeistään valmiuslain muuttamisen yhteydessä.

3 Lainsäädännössä olevat aukot

Viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet säädellä valmiuttaan ja käyttää keinovalikoimaansa häiriötilanteissa ennakoivasti, nopeasti ja joustavasti. Riittävien toimivaltuuksien on oltava käytettävissä jo normaalioloissa.

Asevelvollisuuslakia (1438/2007) tulisi kehittää niin, että reserviläisiä voitaisiin määrätä palvelukseen rajaturvallisuuden vakavasti vaarantuessa tai muussa vastaavassa tilanteessa muulloinkin kuin valmiuslain 3 § 1 momentin 4 ja 5 kohtien mukaisissa poikkeusoloissa. Rajavartiolaitoksen osalta asevelvollisten toimivaltuudet ovat ajantasaiset tilanteessa, jossa heitä käytetään Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena.

4 Turvallisuusviranomaisten resurssit

Rajavartiolaitoksen kyky varautua rajatilanteen häiriötilanteisiin ja kasvaviin EU-velvoitteisiin edellyttää henkilötyövuosimäärän nostamista 3 000 HTV:n tasolle vuoteen 2026 mennessä. Viimeisimmän hyväksytyn julkisen talouden suunnitelman mukainen rahoitus mahdollistaa enintään 2915 HTV:tta vuonna 2026. HTV-tarve nousee edelleen vuoden 2026 jälkeen johtuen osallistumisvelvoitteen kasvamisesta eurooppalaisiin raja- ja merivartiojoukkoihin sekä mahdollisesta Parikkalan rajanylityspaikan kansainvälistämisestä.

Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin käytettävissä oleva rahoitus vähenee vuodesta 2023 alkaen noin 13 milj. euroa. Samaan aikaan kiinteät kustannukset nousevat, eikä niihin voida Rajavartiolaitoksen omilla toimenpiteillä vaikuttaa. Suorituskyvyn ylläpitäminen, rajavartijamäärän turvaaminen, ICT-menojen kustannustason nousun kompensaatio ja toimitilojen rahoitusvajeet edellyttävät kehyskauden 2022 – 2025 lopulla yhteensä noin 20 milj. euron lisärahoitusta toimintamenoihin ja 5,0 milj. euron pysyvää lisäystä investointimomentille. Kyseiset luvut eivät sisällä Parikkalan rajanylityspaikan avaamista eikä vihreän siirtymän tarvitsemaa rahoitusta.

Aiemmista merkittävistä sopeuttamistoimista johtuen Rajavartiolaitos ei voi vastata rahoitusvajeeseen ja kustannustason nousuun muutoin kuin henkilöstöä

merkittävästi vähentämällä. Rahoitusvaje henkilötyövuosissa laskettuna on yhteensä 300 HTV vuonna 2025.

Rahoitusvaje leikkaa merkittävästi Rajavartiolaitoksen operatiivista suorituskyykyä. Vaikutus näkyy kaikissa Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä: rajaturvallisuuden ylläpitämisessä, meripelastuksessa ja ympäristövahinkojen torjunnassa sekä kriisivalmiuden ylläpitämisessä. Valvonnan määrä itärajalla ja merellä vähenee. Samalla laskee kyky vaikuttaa rajat ylittävään rikollisuuteen, laitomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan. Viive avunantamiseen kasvaa, erityisesti meripelastus- ja ympäristövahinkojen torjuntatehtävissä sekä hälytystehtävissä itärajalla. Rajanylitysliikenteen sujuvuus heikkenee merkittävästi. Suorituskyvyn ja näkyvyyden lasku vähentävät kansalaisten turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta. Rahoitusvaje vaikeuttaa kaluston ylläpitoa ja uusimista. Investointi- ja korjausvajeet heikentävät kaluston käytettävyyttä ja luotettavuutta, mikä entisestään heikentää turvallisuuspalvelujen tuottamista vaatimusten mukaisesti. Rahoitusvaje vähentää aluskaluston merivuorokausia ja lentokaluston lentotunteja, mikä merkitsee valmiuden heikentymistä kaikissa tehtävissä.

4.1 Rajavartiolaitoksen valtakunnalliset suorituskyykyinvestoinnit

Maa- ja merirajan teknisen valvontajärjestelmän uudistamiseen on myönnetty puolet (25 milj. euroa) uudistuksen edellyttämästä rahoituksesta. Hankkeen toimeenpanoa rytmittämällä myönnetyn rahoituksen arvioidaan riittävän kehyskauden loppupuolelle vuoteen 2024 saakka.

Eduskunta on myöntänyt määrärahan (245 milj. euroa) kolmen vanhentuneen ulkovartiolaivan korvaamiseen kahdella uudella Turva-luokan ulkovartiolaivalla. Saatujen tarjousten perusteella rahoitus ei riitä kahden laivan hankintaan. Sisäministeriö on esittänyt ratkaisuehdotuksensa valtionvarainministeriölle. Ehdotus on vielä käsittelyssä. Kolme vartiolaivaa on ehdoton minimi merialueiden turvallisuudesta huolehtimiseen.

Hallitusohjelmassa oleva kahden vanhentuvan valvontalentokoneen korvaaminen kahdella uudella on edelleen ilman tilausvaltuutta ja rahoitusta. Hankinta on käynnistettävä viipymättä, jotta uudet valvontalentokoneet ehditään saada käyttöön ennen nykyisten lentokoneiden elinkaaren päättymistä vuonna 2025.

Selontekoon kirjatun mukaisesti vuosikymmenen lopulla tulevat ajankohtaisiksi raskaan keli- ja AB412 helikopterien korvausinvestoinnit. Ennen sitä yllä mainitut hankkeet on saatettava loppuun.

5 Keskeiset uhkakuvat lähitulevaisuudessa viranomaisyhteistyön näkökulmasta ja varautuminen hybridiuhkiin

Rajavartiolaitos huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla. Rajavartiolaitoksella on jatkuva ja korkea valmius alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen erityisesti itärajalla, merialueella ja Ahvenanmaalla. Keskeisiä kehittämiskohteita ovat valmiutta ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön, alus- ja ilmaaluskaluston sekä rajajoukkojen suorituskyvyn kehittäminen puolustusjärjestelmän osana.

Tilanne Suomen rajoilla on säilynyt rauhallisena, mutta tilanne voi muuttua hyvin nopeasti. Suomen rajaturvallisuusjärjestelmän pitää kyetä sietämään myös pitempiaikaisia ja laajempia häiriötilanteita. Tähän tarvitaan riittävästi henkilöstöä sekä modernia tekniikkaa ja kalustoa. Rajaturvallisuuden kehittäminen on pitkäjänteistä työtä.

Muuttoliikkeiden käyttäminen vaikuttamisen ja painostamisen keinona on yleistynyt, mistä esimerkkejä löytyy myös EU:n ulkorajoilta. Valko-Venäjältä on saapunut maastorajan yli Liettuaan, Puolaan ja Latviaan noin 6000 laitonta rajanylittäjää. Lisäksi useiden tuhansien maahantulo on käytännössä estetty näiden maiden viranomaisten toimesta. Siirtolaisvirran kohteena olevien maiden arvion mukaan kyseessä on Valko-Venäjän tahallinen ja tavoitteellinen painostustoimi.

Laajamittaisen laittoman maahantulon käyttö vaikuttamisen välineenä jatkuu myös EU:n eteläisillä ulkorajoilla. Toimintatapaa ovat viimeksi käyttäneet Turkki keväällä 2020 ja Marokko (Ceuta) toukokuussa 2021.

Laajamittaisen maahantulon hallinnan harjoituksia tulee lisätä erityisesti niin, että kaikki tilanteen hallinnan osapuolet osallistuvat niihin. Harjoituksia on suunniteltu toimeenpantavan myös tänä syksynä.

Toimintamallien ja yhteistyön riittävyyttä hybridiuhkien torjumiseksi on arvioitava kriittisesti. Yhteistyössä on varmistettava, että Suomella on hybridiuhkiin vastaava kattava tiedustelu-, valvonta- ja vaikutuskyky uhkien ennalta ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja torjumiseksi. Riskinä on ilmiöiden jääminen viranomaisten rajapintoihin.